



## Normativa e giurisprudenza di interesse per la Giustizia amministrativa a cura dell'Ufficio studi, massimario e formazione

### Indice

#### Corte costituzionale

1. Corte cost., 28 luglio 2022, n. 202, sull'assistenza domestica familiare: il legislatore deve ampliare le tutele;
2. Corte cost., 28 luglio 2022, n. 201, quando sono consentite le partecipazioni pubbliche, anche minoritarie, degli enti locali;
3. Corte cost., 26 luglio 2022, n. 195, la morte del coniuge non può impedire l'acquisizione della cittadinanza;
4. Corte cost., 28 luglio 2022, n. 190, farmaci innovativi e scelte terapeutiche: il legislatore deve tener conto dei dati scientifici;
5. Corte cost., 28 luglio 2022, n. 188, illegittima la norma della Regione Veneto sul taglio alla paga della tutrice dei minori.

#### Corte di cassazione – sezioni unite civili

6. Cass. civ., sez. un., 14 luglio 2022, n. 22281, diritti del contribuente e obbligo di motivazione della cartella di pagamento.

#### Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali amministrativi regionali

7. Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 2022, n. 6625, nulla la delibera dell'Autorità dei trasporti che estende il versamento del contributo oltre il novero legale degli obbligati;
8. Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2022, n. 6410, alla Corte di giustizia ulteriori richieste di precisazioni in merito ai presupposti per il rinvio pregiudiziale;
9. C.g.a., sez. giur., 21 luglio 2022, n. 851, i presupposti della sopravvenuta carenza di interesse e dell'accertamento dell'illegittimità a fini risarcitori;

10. Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2022, n. 6309, il giudice può diminuire la penale contenuta in un accordo ex art. 11 l. n. 241 del 1990

## Corte costituzionale

(1)

**Sull'assistenza domestica familiare: il legislatore deve ampliare le tutele.**

[Corte costituzionale, sentenza 28 luglio 2022, n. 202, Pres. Amato, Est. San Giorgio](#)

La Corte costituzionale non può estendere l'ambito dell'assicurazione contro il rischio infortunistico per invalidità permanente causata dalle attività di cura delle persone e dell'ambiente domestico, ma è ineludibile un intervento del legislatore per individuare gli strumenti e le modalità migliori per fruire di tali prestazioni.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione volta ad includere nella copertura assicurativa prevista dall'articolo 6 della legge 493 del 1999 (Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici) anche eventi verificatisi al di fuori della dimora del nucleo familiare, presso l'abitazione di "stretti familiari non conviventi per quanto bisognosi di assistenza domestica".

Nella fattispecie, la rendita da infortunio domestico era stata richiesta dal marito di una donna morta per un incidente verificatosi nell'abitazione dei genitori, dove si era recata per prestare assistenza.

Nella sentenza si afferma che l'estensione della copertura assicurativa auspicata dall'ordinanza di rimessione richiederebbe una riforma di sistema, inibita alla Corte e rimessa alle scelte discrezionali del legislatore. Essa implica infatti una molteplicità di soluzioni praticabili quanto a soggetti e contesti assicurabili, all'esigenza di evitarne un utilizzo fraudolento, alla

valutazione dell'operatività dell'ampliamento nella logica assicurativa di un sistema guidato dall'applicazione del metodo della capitalizzazione dei contributi.

Il piano sul quale opera la legge in questione, ha sottolineato la Corte, è, infatti, quello dello strumento assicurativo a tutela di posizioni previdenziali insorte in ambito domestico-familiare, e non già quello delle politiche di welfare statale, volte a tutelare il benessere della popolazione, anche attraverso il sostegno dei caregivers, impegnati in modo gratuito in favore delle persone non autosufficienti.

Tuttavia, conclude la sentenza, la doverosa attenzione e sensibilità ai temi della solidarietà e dell'aiuto rende necessario un forte richiamo al legislatore affinché la rete sociale sia rinsaldata attraverso l'individuazione dei più idonei strumenti e delle più adeguate modalità di fruizione delle prestazioni di cui si tratta.

(2)

**Quando sono consentite le partecipazioni pubbliche, anche minoritarie, degli enti locali.**

[Corte costituzionale, sentenza 28 luglio 2022, n. 201, Pres. Amato, Est. San Giorgio](#)

È parzialmente illegittimo l'articolo 3, comma 2, della legge della Sicilia 26 maggio 2021, n. 12 (Norme in materia di aree sciabili e di sviluppo montano), là dove consentiva ai Comuni della Regione, in relazione allo sviluppo delle località montane e delle relative aree sciabili, di costituire o partecipare a società per un indefinito e quindi eccessivo insieme di finalità e attività. Ciò

collide, infatti, con l'impostazione alla base del testo unico delle società partecipate (TUSP) che, attraverso un doppio vincolo, di scopo e di attività, punta a contrastare l'aumento ingiustificato delle partecipazioni pubbliche.

La Corte ha spiegato che il rilevato contrasto non determina, tuttavia, l'illegittimità costituzionale dell'intera norma impugnata, perché l'attività di realizzazione e di gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva è espressamente considerata dall'articolo 4, comma 7, del t.u.s.p.

La partecipazione, anche minoritaria, a società per la realizzazione e la gestione di tali impianti di risalita rimane quindi consentita, avendo peraltro anche finalità pubbliche di sostegno alle attività svolte nelle aree sciabili, di cui spesso costituisce l'infrastruttura essenziale.

In ogni caso, la puntuale decisione di avvalersi di una società pubblica per lo svolgimento di tale attività dovrà essere analiticamente motivata secondo quanto dispone l'articolo 5 del TUSP, perché «gli enti territoriali possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali solo se (e in quanto) siano in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato».

La sentenza, più in generale, ha anche precisato che il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale «implica un favor per la società civile con riferimento a quelle attività di interesse generale che essa sia in grado di svolgere (in quanto non è richiesta la natura pubblica del soggetto erogatore) e alle quali ben può l'ente pubblico concorrere con una partecipazione anche di minoranza».

(3)

**La morte del coniuge non può impedire l'acquisizione della cittadinanza.**

Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2022, n. 195, Pres. Amato, Est. Navarretta

Lo straniero (o l'apolide) che, in conseguenza del matrimonio con un cittadino italiano, abbia maturato i requisiti legali per chiedere la cittadinanza, non può vedersi negare il relativo provvedimento a causa della morte del coniuge verificatasi nel corso del procedimento per il riconoscimento del suo diritto.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 "nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo articolo 7, comma 1".

Nella motivazione della sentenza, la Corte ha spiegato che è intrinsecamente irragionevole e, dunque, in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, negare la cittadinanza allo straniero (o all'apolide) sposato con un cittadino italiano ma rimasto vedovo dopo aver presentato l'istanza e prima della definizione del relativo procedimento. La morte è infatti un evento del tutto indipendente sia dalla sfera di controllo del richiedente sia dalla ragion d'essere dell'attribuzione della cittadinanza.

Si legge, in particolare, nella sentenza della Corte, che, "la morte, pur se scioglie il vincolo matrimoniale, non fa venire meno, tuttavia, la pienezza delle tutele, privatistiche e pubblicistiche, fondate sull'aver fatto parte di una comunità familiare, basata sulla solidarietà coniugale, e dunque non può inibire la spettanza di un diritto sostenuto dai relativi presupposti costitutivi"; tale è il diritto a ottenere la cittadinanza qualora siano maturati i prescritti requisiti di durata del matrimonio: due anni, se i coniugi risiedono in Italia, tre anni se risiedono all'estero, con un dimezzamento dei termini in presenza di figli.

La norma che, dopo il decorso di questo periodo di tempo e dopo la presentazione dell'istanza di cittadinanza, ne inibisce il riconoscimento a causa dello scioglimento del vincolo matrimoniale derivante, durante il procedimento amministrativo, dalla morte del coniuge, è, dunque, del tutto irragionevole e risulta totalmente estranea anche all'esigenza di evitare possibili utilizzi strumentali del matrimonio.

(4)

**Farmaci innovativi e scelte terapeutiche: il legislatore deve tener conto dei dati scientifici.**

[Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 190, Pres. Amato, Est. Buscema](#)

Nel dichiarare illegittima, tra le altre, la norma della legge di stabilità della Regione Sicilia per il 2021 relativa all'erogazione di un farmaco innovativo per la cura della SMA (atrofia spinale atrofica) al di fuori delle condizioni di rimborsabilità stabilite dall'AIFA, la Corte costituzionale ha affermato che, nel caso di farmaci innovativi, "un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati".

La norma siciliana, nello specifico, prevedeva l'erogazione a carico del sistema sanitario nazionale del farmaco "Zolgensma" – uno dei più costosi al mondo – per una categoria di pazienti di peso superiore a quanto fissato

dall'AIFA nel marzo 2021 e per i quali non sono ancora disponibili dati sulla efficacia della cura.

Nel ricorso si lamentava la lesione della competenza statale a fissare i livelli essenziali delle prestazioni nonché i principi di coordinamento della finanza pubblica che impediscono alle Regioni sottoposte a piano di rientro di erogare prestazioni non essenziali.

La Corte ha accolto il ricorso, osservando che la Regione Siciliana è ancora sottoposta a Piano di consolidamento e sviluppo (adottato per la prosecuzione del piano di rientro). La determinazione dell'AIFA, si legge nella sentenza, «assume carattere vincolante per le Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto volto a individuare i criteri di rimborsabilità dei farmaci innovativi, ai sensi dell'articolo 1, comma 4-bis, del d.l. n. 536 del 1996, come convertito».

Ciò detto, la Corte ha richiamato i suoi precedenti per segnalare che, in caso di farmaci innovativi, la valutazione sulle scelte terapeutiche non può essere rimessa alla pura discrezionalità politica del legislatore ma dovrebbe invece richiedere “l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati”.

(5)

**La Corte dichiara illegittima la norma della Regione Veneto sul taglio alla paga della tutrice dei minori.**

[Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 188, Pres. Amato, Est. Buscema](#)

La causa normativa che ha portato alla riduzione dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori è da

inquadarsi in un generale ridimensionamento delle spese per l'attività delle istituzioni regionali, da apprezzare nello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese tra la fine del 2011 e la prima metà del 2012 e che ha imposto alle pubbliche amministrazioni di ridurre del dieci per cento «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate», ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

Sul piano della ragionevole giustificazione di un intervento modificativo in *peius* di un rapporto di durata, la Corte ha considerato idoneo «l'intento del contenimento della spesa» (sentenza n. 136 del 2022).

Tale rilievo, tuttavia, non è di per sé sufficiente per ritenere costituzionalmente giustificato l'intervento riduttivo posto in essere dal legislatore regionale.

Occorre, infatti, altresì valutare se esso si traduca in un assetto lesivo dell'affidamento, apprezzando, in particolare, se la misura sia proporzionata - cioè, se «sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014) - anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte.

Nel caso di specie, la discrezionalità del legislatore veneto avrebbe dovuto essere esercitata offrendo maggiore tutela alla posizione del titolare dell'incarico indennitario: la norma regionale censurata, praticando una riduzione sproporzionata, trasmoda in una lesione del legittimo affidamento sulla stabilità del rapporto, che ne determina l'illegittimità costituzionale.

La Corte costituzionale ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012).

**La presente sentenza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi massimario e formazione.**

## **Corte di cassazione – sezioni unite civili**

**(6)**

**Diritti del contribuente e obbligo di motivazione della cartella di pagamento.**

**[Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 14 luglio 2022, n. 22281, Pres. Di Iasi, Est. Conti](#)**

Le sezioni unite, pronunciando su questione di massima e di particolare importanza, oggetto di contrasto, in tema di obbligo di motivazione della cartella di pagamento relativamente agli interessi richiesti per ritardato pagamento dei tributi, hanno affermato che, allorché segua l'adozione di un atto fiscale che abbia già determinato il *quantum* del debito di imposta e gli interessi relativi al tributo, la cartella che intimi al contribuente il pagamento degli ulteriori interessi nel frattempo maturati soddisfa l'obbligo di motivazione, prescritto dall'art. 7 della l. n. 212 del 2000 e dall'art. 3 della l. n. 241 del 1990, attraverso il semplice richiamo dell'atto precedente e la quantificazione dell'ulteriore importo per gli accessori; invece, nel caso in cui la cartella costituisca il primo atto con cui si reclama per la prima volta il

pagamento degli interessi (cd. autoimpostivo), la stessa, al fine di soddisfare l'obbligo di motivazione deve indicare, oltre all'importo monetario richiesto a tale titolo, la base normativa relativa agli interessi reclamati, che può anche essere desunta per implicito dall'individuazione specifica della tipologia e della natura degli interessi richiesti ovvero del tipo di tributo cui accedono, dovendo altresì segnalare la decorrenza dalla quale gli interessi sono dovuti e senza che in ogni caso sia necessaria la specificazione dei singoli saggi periodicamente applicati.

L'obbligo di motivazione degli atti tributari e, più in generale, degli atti amministrativi, costituisce un principio cardine dell'ordinamento, espressione di molteplici valori ancorati alla Carta costituzionale (artt. 3, 24, 97, 111, 113 Cost.), completando altresì -insieme al diritto all'informazione e alla partecipazione al procedimento amministrativo- il coacervo di garanzie del contribuente che si impongono all'interno del principio del c.d. giusto procedimento.

Si tratta di un canone che, quindi, non può non riguardare anche la motivazione della cartella di pagamento, come confermato dalla Corte costituzionale (sentenza 21 aprile 2000, n.117).

La motivazione della cartella di pagamento va, quindi, diversamente calibrata a seconda dello specifico caso concreto, in taluni casi, infatti, la cartella ha natura di atto impositivo in senso sostanziale e richiede, quanto all'individuazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche su cui si fonda la ripresa, una motivazione completa, dovendo l'agente esternare gli elementi essenziali della pretesa che consentano al contribuente di verificarne la legittimità e di impugnarla, anche per contestare il merito della stessa.

**Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e Tribunali Amministrativi Regionali**

**Le massime sotto riportate comprendono anche quelle pubblicate nella Sezione in evidenza del sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).**

**(7)**

**Nulla la delibera dell'Autorità dei trasporti che estende il versamento del contributo oltre il novero legale degli obbligati.**

**Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 27 luglio 2022, n. 6625 - Pres. Volpe, Est. De Luca**

La platea degli obbligati al versamento del “contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei Trasporti” è individuata direttamente dalla normativa primaria, costituita dall'art. 37, comma 6, lett. b), del d.l. n. 201 del 2011, senza che residuino poteri discrezionali in capo all'Autorità, cui è attribuito soltanto il potere di influire sul quantum dell'obbligazione contributiva; pertanto, una delibera tesa ad estendere la platea degli operatori sottoposti a contribuzione, includendo soggetti passivi non previsti dal dato legislativo, è inficiata da nullità per difetto assoluto di attribuzione, con la conseguenza che la posizione di colui che nega di poter essere assoggettato a contributo assume i connotati del diritto soggettivo, tutelabile entro gli ordinari termini prescrizionali.

**(8)**

**Alla Corte di giustizia ulteriori richieste di precisazioni in merito ai presupposti per il rinvio pregiudiziale.**

**Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 21 luglio 2022, n. 6410 - Pres. Poli, Est. Conforti**

Si solleva questione di pregiudizialità interpretativa invitando la Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, a pronunciarsi sui seguenti quesiti, articolati secondo l'ordine logico proprio:

a) se la corretta interpretazione dell'art. 267 TFUE imponga al giudice nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, di operare il rinvio pregiudiziale su una questione di interpretazione del diritto unionale rilevante nell'ambito della controversia principale, anche qualora possa escludersi un dubbio interpretativo sul significato da attribuire alla pertinente disposizione europea - tenuto conto della terminologia e del significato propri del diritto unionale attribuibili alle parole componenti la relativa disposizione, del contesto normativo europeo in cui la stessa è inserita e degli obiettivi di tutela sottesi alla sua previsione, considerando lo stadio di evoluzione del diritto europeo al momento in cui va data applicazione alla disposizione rilevante nell'ambito del giudizio nazionale – ma non sia possibile provare in maniera circostanziata, sotto un profilo soggettivo, avuto riguardo alla condotta di altri organi giurisdizionali, che l'interpretazione fornita dal giudice precedente sia la stessa di quella suscettibile di essere data dai giudici degli altri Stati membri e dalla Corte di giustizia ove investiti di identica questione;

b) se – per salvaguardare i valori costituzionali ed europei della indipendenza del giudice e della ragionevole durata dei processi – sia possibile interpretare l'art. 267 TFUE, nel senso di escludere che il giudice supremo nazionale, che abbia preso in esame e ricusato la richiesta di rinvio pregiudiziale di interpretazione del diritto della Unione europea, sia sottoposto automaticamente, ovvero a discrezione della sola parte che propone l'azione, ad un procedimento per responsabilità civile e disciplinare.

Per l'ipotesi in cui codesta Corte di giustizia dovesse risolvere negativamente i precedenti quesiti, si sollevano le seguenti ulteriori questioni pregiudiziali:

c) se i principi euro-unitari - di libertà di stabilimento, di libera prestazione di servizi, di concorrenza, di proporzionalità, di legittimo affidamento, di non discriminazione, di libertà professionale, di libertà di accesso alle professioni e di abolizione delle «barriere all'accesso» delle professioni, di "diritto di lavorare", di uguaglianza davanti alla legge, di motivazione degli

atti nazionali - come enucleati dall'appellante incidentale, ostano ad una disciplina qual è quella dell'art. 1, comma 3, lett. b)-bis, legge 6 agosto 1926 n. 1365, che prevedeva quale requisito di ammissione degli aspiranti partecipanti al concorso notarile il "non essere stati dichiarati non idonei in tre precedenti concorsi".

**La presente ordinanza sarà oggetto di apposita News da parte dell'Ufficio studi massimario e formazione.**

**(9)**

**I presupposti della sopravvenuta carenza di interesse e dell'accertamento dell'illegittimità a fini risarcitori.**

**Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, sentenza 21 luglio 2022, n. 851 - Pres. de Nictolis, Est. Pizzi**

Al fine di vagliare se sussiste o meno il sopravvenuto difetto di interesse alla domanda di annullamento del provvedimento amministrativo, occorre avere riguardo al provvedimento in concreto chiesto e negato e a quello successivamente adottato dall'Amministrazione, e non al generico interesse a ottenere altri provvedimenti analoghi, ma distinti da quello inizialmente richiesto.

**(10)**

**Il giudice può diminuire la penale contenuta in un accordo ex art. 11 l. 241 del 1990.**

**Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 20 luglio 2022, n. 6309 - Pres. (ff.) Lopilato, Est. Conforti**

Ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, il contenuto dell'accordo può ricomprendere anche una clausola penale, il cui importo, ove eccessivamente

oneroso, può essere diminuito dal giudice ex art. 1384 c.c., alla luce del principio generale di buona fede.